

Analyse der verkehrspolitischen Ratsentscheidungen im Zeitraum von 2014 bis 2021

Arbeitspapier Nr. 10
Karsten Zimmermann
Patricia Feiertag
Laura Wächter



Wirksamkeit strategischer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik – WIVER

Das Forschungsvorhaben wird durch das Verkehrsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert und kooperiert mit dem Zukunftsnetz Mobilität NRW.

Bearbeitung:

Europäische Planungskulturen
Verkehrswesen & Verkehrsplanung

Fakultät Raumplanung
TU Dortmund

Prof. Dr. Karsten Zimmermann | karsten.zimmermann@tu-dortmund.de
Dr. Patricia Feiertag | patricia.feiertag@tu-dortmund.de
Laura Wächter, M. Sc. | laura.waechter@tu-dortmund.de

Europäische Planungskulturen
Fakultät Raumplanung
TU Dortmund
Dortmund, 2022

Titelbilder

Rechts oben: pixabay (<https://pixabay.com/id/photos/arsitektur-bangunan-mobil-kota-1837176/>)

Links unten: Uwe Grützner

Hinweis:

Zur Vereinfachung und zur besseren Lesbarkeit wurde, soweit nicht geschlechtsneutrale Formulierungen verwendet wurden, die männliche Schreibweise (z. B. Bürger, Mitarbeiter) gewählt. Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass alle Aussagen dieses Berichtes für alle Geschlechter gelten.

Keywords

Kommunale Verkehrspolitik, Politikwandel, Ratsbeschlüsse, Entscheidungsprozesse, Zielformulierungen

Abstract

Der vorliegende Beitrag stellt die kommunalen Entscheidungsprozesse der Verkehrspolitik in den Fokus. Basierend auf relevanten Plandokumenten für die Verkehrsentwicklung, den lokalen Zielformulierungen und den Ratsbeschlüssen wird die verkehrspolitische Entwicklung nachvollzogen. Anhand dessen sollen Innovationen bzw. inkrementelle Prozesse identifiziert werden, die für die verkehrspolitischen Pfade der letzten zehn Jahre prägend sind. Insbesondere die Auswertung der Ratsbeschlüsse ermöglicht es, Schwerpunkte der Planung, bedeutende Entscheidungen, kontroverse Themen, aber auch äußere Einflüsse zu identifizieren. Beispielsweise sind in den Jahren 2019 und 2020 vermehrt Anträge zu Verkehrsthemen festzustellen. Dies steht im Zusammenhang mit dem Diesel-skandal, der Diskussion um die Fahrverbote und dem steigenden Angebot an Fördermöglichkeiten des Bundes. Auch die Erarbeitungsprozesse von Mobilitätskonzepten und ähnlichen Planwerken haben in fast allen Städten einen Bedeutungsgewinn verkehrspolitischer Diskussionen zur Folge. Von besonderem Interesse ist die Frage, ob und wo Unterschiede zwischen den Untersuchungsstädten zu finden sind. Aufgrund der spezifischen und individuellen Rahmenbedingungen der Untersuchungsstädte, sind die Unterschiede nicht so deutlich abzulesen, wie erhofft. Allerdings lassen sich einige Faktoren für eine gute bzw. schwierigere Ausgangssituation ableiten, die nur bedingt von der kommunalen Politik beeinflusst werden können.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung.....	2
2	Methodik.....	4
3	Ergebnisse	5
3.1	Zeitliche Varianz	10
3.2	Ergebnisse und Beobachtungen nach Städten.....	11
3.3	Übergreifende Beobachtungen	19
3.4	Rolle der Parteien	20
3.5	Rolle der Verwaltung	21
4	Gesamtbetrachtung	21
	Literatur.....	23
	Anhang.....	24

1 Einführung

Im Projekt WIVER wurden bisher Pläne und Programme sowie Daten ausgewertet, die für die Verkehrsentwicklung relevant erschienen (siehe WIVER Arbeitspapiere 5-9 sowie Städteprofile). Betrachtet wurden Dokumente aus einem Zeitraum von rund 10 Jahren, zum Teil auch länger, wenn die entsprechenden Verkehrsentwicklungspläne (VEP) älteren Datums waren. Neben den Verkehrsentwicklungsplänen und Mobilitätskonzepten zählten zu den ausgewerteten Dokumenten auch Klimakonzepte, Nahverkehrspläne, Luft- und Lärmschutzpläne, Stadtentwicklungskonzepte uvm. Ergänzt wurden die Dokumentanalysen durch Interviews mit Akteuren der Verwaltung und der in der Verkehrspolitik engagierten Zivilgesellschaft (z.B. ADFC). Ziel dieser drei methodischen Schritte war der Nachvollzug der Entwicklung der Verkehrspolitik in den Städten über einen längeren Zeitraum (i.d.R. 10 bis 15 Jahre). Die Leitfragen waren dabei:

- Welche Schwerpunkte wurden und werden in der lokalen Verkehrspolitik gesetzt?
- Hat es Veränderungen gegeben (im Sinne eines Policy-Change) und wie lassen sich diese möglicherweise erklären (z.B. durch besondere Ereignisse, Veränderungen politischer Mehrheiten oder gesetzlicher Rahmenbedingungen)?

Wir unterscheiden dabei mit Arthur Benz (2021, 9-10) zwischen Policy-Wandel im Sinne von Innovationen und Policy-Wandel im Sinne von eher inkrementellen Prozessen der Anpassung. Denn Veränderungen gibt es immer. Sie vollziehen sich nahezu nebenbei in der alltäglichen Umsetzung von Entscheidungen, auch aufgrund veränderter finanzieller Rahmenbedingungen.

Certainly, there can be change without policymaking, not only in society or the social field that a policy addresses, but also in the institutions enabling or constraining policymaking or in the specific actor constellation, power structure or standard operating procedures. As a rule, these conditions change continuously, they evolve over time and drift away from the status quo, and this evolution can support or obstruct policymaking and policy change. (Benz 2021, 9)

Auch im Bereich des inkrementellen Wandels können Veränderungen im Sinne einer Verkehrs- und Mobilitätswende ausgemacht werden. Nur selten sind diese Veränderungen aber das Resultat von politischer Steuerung. Dafür reserviert Benz den Begriff der Innovation. Innovationen müssen gewollt sein, d.h. sie folgen einer Agenda (z.B. der der Verkehrs- und Mobilitätswende) und sie markieren einen deutlichen Wandel der Praxis oder der Governance.

Da die Pläne und Programme häufig eher Absichtserklärungen bleiben und im Hinblick auf Ziele und Maßnahmen zum Teil vage formuliert sind und Interviews oft subjektiv bleiben, wurden in einem weiteren Schritt die Entscheidungsvorgänge in den kommunalpolitischen Gremien analysiert (Gemeinderat bzw. Stadtverordnetenversammlung). Dieser Schritt erlaubt zum einen auch Inhalte und Vorgänge zu erfassen, die in den Plänen nicht enthalten sind. Zum anderen klärt die Betrachtung der Ratsunterlagen die Entscheidungsprozesse auf (welche Akteure und Fraktionen sind Treiber der Verkehrswende, wer die Bremser?).

Insgesamt erhält man so ein realitätsnahes Bild der kommunalen Entscheidungsfindung sowie der inhaltlichen Schwerpunkte im Bereich der lokalen Verkehrspolitik.

Im Hinblick auf den Wandel der lokalen Verkehrspolitik orientiert sich die Untersuchung an den Kategorien der Policy-Analyse. Demnach können Veränderungen in den Bereich policy, politics und polity stattfinden:

- Policy: Wandel bzw. Verschiebungen der Inhalte und Instrumente, z.B. Einführung der Elektromobilität, mehr Förderung des Radverkehrs, neue Konzepte.
- Politics: Wandel der Ideologien, Argumente und Positionen (z.B. Zunahme von Argumenten der Flächengerechtigkeit oder Kostenwahrheit; stärkere Verknüpfung von Verkehr- und Klimapolitik). Wer vertritt diesbezüglich welche Positionen?
- Polity: Wandel der institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. gesetzliche Änderungen, auch im Mehrebenenverhältnis; so dürfen viele Kommunen nun Gebühren für das Bewohnerparken festlegen, die über eine reine Verwaltungsgebühr hinausgehen).

Es ist zudem in den Politikwissenschaften üblich, die Tiefe eines Politikwandels zu differenzieren. So schlägt beispielsweise Peter A. Hall (1993) vor, Wandel auf drei Intensitätsebenen zu betrachten. Diese beschreiben die *Grundüberzeugungen und Ziele* der Politik oder die grundlegenden Annahmen zu Verursachungszusammenhängen von Problemen (im Sinne von Paradigmen); die *Instrumente* mit denen diese Ziele erreicht werden sollen als mittlere Ebene des Wandels, und letztlich die *Anpassung der Instrumente*. Man könnte z.B. argumentieren, dass die Elektromobilität, so wie sie derzeit gefördert wird, keinem Wandel der Grundüberzeugungen folgt, da es sich noch immer um eine sehr individuelle Form der Mobilität handelt (Motorisierter Individualverkehr (MIV)), die über finanzielle Anreize unterstützt werden soll.

Knill u.a. (2010) unterscheiden zudem zwischen der Regulierungsdichte und der Regulierungsintensität. Die *Intensität* beschreibt den Detailgrad und die Striktheit der Regelungen in Bezug auf einzelne Sachverhalte. Die *Regulierungsdichte* in einem Politikfeld bezieht sich dagegen auf die Frage, wie viele Sachverhalte überhaupt reguliert werden und wie viele Programme es in einem Bereich gibt. Ziel dieses Ansatzes ist es, den Politikausbau oder Politikabbau in einem Feld zu erfassen. „So kann bei der Dichte schlicht die Anzahl der in einem Politikfeld existierenden Policies ausgezählt werden, während bei der Intensität zu differenzieren ist zwischen expansiven und rückbauenden Policies.“ (Wenzelburger und Zohlnhöfer 2015, 27).

D.h. der Wandel kann tiefere bzw. radikalere Veränderungen in den Zielen mit sich bringen und/oder eine größere Bandbreite der Interventionen zur Folge haben. Am Beispiel der Energiepolitik: der Atomausstieg war ein grundlegender Politikwandel; die Energiewende insgesamt eher ein breiter Politikwandel, weil neben den etablierten Formen der Energiebereitstellung (Öl, Kohle, Gas) eine ganze Reihe von neuen Formen der Energie genutzt werden sollen und sich somit die Dichte der Regulierungen und Programme erhöht (PV Anlagen in verschiedenen Maßstäben, Wind zu Land und Offshore, Wasser, Geothermie, Biogas, etc.). Da grundlegende Veränderungen i.d.R. mehr Widerstände erzeugen und nur in Sondersituationen durchsetzbar sind, sind die anderen Formen des Wandels häufiger zu beobachten. Durch eine Zunahme der Dichte entstehen wiederum Probleme der Koordination der Maßnahmen (Politikkohärenz), was nicht zuletzt durch die zunehmende Interdependenz verschiedener Handlungsfelder (Sektorkopplung) immer stärker in den Vordergrund rückt (siehe Darstellung bei Horn 2021a; Howlett 2019; Bönker 2008).

2 Methodik

Bei der Auswertung der Ratsinformationssysteme wurde der Zeitraum von Sommer 2014 - Sommer 2021 betrachtet. Dieser recht lange Zeitraum wurde gewählt, um mindestens eine Kommunalwahl abdecken zu können. Zudem erfassten wir auf diese Weise einen Zeitraum, der häufig als Phase der Wende beschrieben wird, weil sich z.B. der Dieselskandal ereignete (inkl. Fahrverbote und Förderprogramme), die Klimadiskussion nochmals an Dynamik gewann, ältere VEPs durch modernere Mobilitätskonzepte ersetzt wurden (Arndt und Drews 2019) und das Mobilitätsmanagement als holistisches Instrument zunehmend Verbreitung fand (ca. ab 2016).

Betrachtet wurden nur Entscheidungs- und Beschlussvorlagen (Anträge), d.h. keine Anfragen, Informationsvorlagen oder "aktuellen Stunden".

Codiert wurde nach angenommenen, abgelehnten, vertagten bzw. in Ausschüsse verwiesenen Anträgen. Weitere Kategorien waren Prüfaufträge an die Verwaltung (die häufig keine Entscheidung nach sich ziehen), zur Kenntnisnahmen, zurückgezogene Anträge und „durch Kommentar der Verwaltung erledigte“ Anträge. Die Vorgehensweise unterscheidet sich diesbezüglich in den Städten.

Dabei zeigten sich zum Teil schwierig codierbare Situationen, wenn Vorlagen in Unterpunkte aufgeteilt wurden und es diesbezüglich zu unterschiedlichen Entscheidungen kam oder wenn in der Sitzung Ergänzungs- oder Änderungsanträge gestellt wurden, die die ursprüngliche Vorlage inhaltlich veränderten. Es wurde in diesen Fällen stets versucht, den gesamten Vorgang zu codieren, um verzerrende Häufungen zu vermeiden und eine möglichst eindeutige Zuordnung mit Blick auf die Frage vorzunehmen, ob der Vorgang die Verkehrs- und Mobilitätswende unterstützt oder nicht. Wenn also Beschlüsse aus Zeitgründen vertagt wurden und in der Folgesitzung unverändert auf die Tagesordnung kamen, gilt dies als ein Vorgang. Ähnliches gilt für eine rein formale Befassung durch eine Bezirksvertretung. Wurde hingegen ein Vorgang aus inhaltlichen Gründen vertagt und später inhaltlich verändert auf die Tagesordnung gesetzt, wurde dieser Vorgang separat erfasst.

Inhaltlich unterschieden die Codierungen zwischen Push- und Pull-Maßnahmen sowie nach Entscheidungen, die die Radverkehrsförderung, das Parkraummanagement, den ÖPNV sowie den Fußverkehr betrafen. Dabei wurden nur Vorgänge codiert, die eindeutig einem der Handlungsfelder zuzuordnen waren. In einigen Fällen wurden aber Maßnahmen, die z.B. in gleichem Maße der Fuß- und Radverkehrsförderung dienten auch doppelt codiert. Umfassende Beschlussvorlagen wie zum Beispiel Mobilitätskonzepte, VEPs oder Masterpläne Verkehr, die nahezu alle verkehrspolitischen Handlungsfelder berühren, wurden keinem der Handlungsfelder zugeordnet, sind aber in die Gesamtzahl der Vorgänge eingegangen.

Weiterhin wurde nach Häufungen im Zeitverlauf gesucht (Menge an Vorgängen pro Jahr, Zu- oder Abnahme im Zeitverlauf). Dabei stand folgende Frage im Mittelpunkt: Sind diese mit Veränderungen der Mehrheiten nach Kommunalwahlen oder der vorangehenden Verabschiedung von strategischen Dokumenten der Verkehrspolitik in Verbindung zu bringen?

Es wurde auch erhoben, welcher Akteur die Entscheidungsvorlage eingebracht hat (Oppositionsparteien oder die kommunalpolitische Spitze bzw. der Magistrat in Darmstadt).

In diesem Zusammenhang sollte darauf hingewiesen werden, dass Beschlussvorlagen, die auf einen weiteren Ausbau der oder den Erhalt der Straßen für den MIV zielten, nicht codiert wurden. Wir sind in erster Linie an den Maßnahmen der Verkehrs- und Mobilitätswende interessiert. Zu einer möglichen parallelen Abnahme von Maßnahmen des Erhalts oder Neubaus von Straßen für den MIV treffen wir daher keine Aussage.

3 Ergebnisse

Die Zahl der Vorgänge schwankte zwischen 150 in Darmstadt und 67 in Freiburg i.B. (siehe Tabelle 1). Die kleineren Städte Lünen und Bocholt weisen auch entsprechend weniger Vorgänge aus, während es in Alfter trotz der geringen Gemeindegröße 107 Vorgänge gab.

Tabelle 1: Zahl der Vorgänge (gesamt, angenommen, abgelehnt, vertagt)

Kommune	Betrachtungszeitraum	Vorgänge / Entscheidungen insgesamt	Angenommene Anträge	Davon einstimmig	Prüfaufträge an die Verwaltung	Vertagt/ in Ausschuss oder an Bürgermeister verwiesen	Abgelehnt oder zurückgenommen	Übrige
Dortmund	2014 - 2021	115	82	7	2	15	7	2
Karlsruhe	2014 - 2021	149	47	13	2	39	12	49 a)
Münster	2014 - 2021	135	43	16	0	90 b)	2	
Bonn	2014 - 2021	133	93	26 c)	1	22	15	1
Freiburg i.B.	2014 - 2021	67 d)	57	17	5	0	3	2
Darmstadt	2014 - 2021	150	99	17	2	40 e)	9	
Leverkusen	2014 - 2021	101	46	8	3	18	30	4
Lünen	2014 - 2021	40	27	20	2	3	8	
Bocholt	2014 - 2021	51	23	16	2	17	4	5
Alfter	2014 - 2021	107	55	46	4	29	6	13 f)

- a) Anmerkung Karlsruhe: die Kategorie „Durch Stellungnahmen der Verwaltung erledigt“ hat großes Gewicht (37)
 b) Anmerkung Münster: inklusive 7 Rückverweise an die Verwaltung und 1 vertagter Antrag
 c) Anmerkung Bonn: einstimmig häufig bei großer Zahl an Enthaltungen
 d) Anmerkung Freiburg: die 2 übrigen Anträge wurden nicht zur Abstimmung gebracht
 e) Anmerkung Darmstadt: enthält sehr viele Kenntnisnahmen
 f) Anmerkung Alfter: 12 Anträge wurden zur Kenntnis genommen

Quelle: eigene Darstellung basierend der Auswertung der Ratsprotokolle

Aus der Zahl der Vorgänge (pro Jahr) mag zunächst in gewisser Weise eine Konjunktur verkehrspolitischer Entscheidungen abzulesen sein, die auf eine Umsetzung der Verkehrs- und Mobilitätswende hinweist. Allerdings differieren die Inhalte der Entscheidungsvorgänge erheblich. Sie reichen von der Einrichtung von Busspuren oder Fahrradabstellanlagen bis zu umfassenderen Investitionsprogrammen zur Förderung des Radverkehrs oder den Beschluss strategischer Mobilitätskonzepte mit Zielcharakter. Manche Beschlussvorlagen fallen gar nicht in den unmittelbaren Bereich der Kommunalpolitik („Der Oberbürgermeister wird aufgefordert, sich beim Verkehrsminister des Bundes / Landes für dieses oder jenes

einzusetzen“). Zudem hat eine große Anzahl an Beschlüssen keine unmittelbare Umsetzung zur Folge. Häufig wird die Verwaltung zunächst aufgefordert, einen Sachverhalt zu prüfen, ein Konzept zu entwickeln oder an einem Förderprogramm teilzunehmen. Dies relativiert die zum Teil sehr hohe Anzahl an verkehrspolitischen Vorgängen in den Kommunalparlamenten. Anders herum zeigen sich aber auch Qualitätsunterschiede, wenn Vorgänge unmittelbar beschlossen werden (d.h. ohne Änderung oder Vertagung) und diese umsetzungsorientiert sind.

Dabei ist auffällig, dass Freiburg i.B. eine hohe Annahmquote hat (85 %), während in Leverkusen, Münster und Karlsruhe zum Teil weniger als die Hälfte der Anträge angenommen werden (101 zu 46 in Leverkusen). In Münster ist das Verhältnis mit der hohen Zahl an Prüfaufträgen zu erklären. In Karlsruhe lässt sich die hohe Zahl der Vorgänge mit der regen Aktivität der Ratsfraktionen erklären (insbesondere CDU, aber auch SPD und die Grünen und lokale Wählergruppen wie KULT oder KAL, je nach Legislaturperiode), die häufig Anträge stellen, die abgelehnt, in den Ausschuss verwiesen oder mit Stellungnahme der Verwaltung erledigt werden. Während also Freiburg i.B., Dortmund, Bonn und Darmstadt beschluss- und zustimmungsfreudig sind, besteht in Münster die Tendenz Vorgänge zu vertagen. In Leverkusen und Lünen werden Anträge häufiger abgelehnt. Die hohe Zahl an Vorgängen in Darmstadt erklärt sich u.a. durch die Bürgeranträge (Bürgerhaushalt) über die jeweils einzeln in der Stadtverordnetenversammlung entschieden wurde. Insbesondere in den Jahren 2016 und 2017 war dies der Fall (17 und 11). Die Bürgeranträge werden "zur Kenntnis genommen" oder angenommen. Viele davon bezogen sich auf Verkehrsthemen.

In Freiburg i.B. verzeichnen wir keine vertagten Beschlüsse und lediglich 5 Prüfaufträge. Allerdings ist zu beachten, dass in Freiburg i.B. auch außerhalb der Sitzungen des Rates Fragen an die Verwaltung gestellt werden können (§24 GemO BW). Von dieser Möglichkeit wird nach Aussage der Verwaltung rege Gebrauch gemacht.

Während diese Zahlen einige Hinweise zum Verhältnis von Rat und Verwaltung sowie zur Relevanz von Verkehrsthemen in der Kommunalpolitik insgesamt geben, gibt erst die Codierung nach Push- und Pull-Maßnahmen sowie die thematische Zuordnung zu den Handlungsfeldern Fuß- und Radverkehr, Parken und ÖPNV weiterreichende Hinweise zu Entscheidungsvorgängen und der Frage, ob die Verkehrs- und Mobilitätswende tatsächlich an Relevanz gewonnen hat.

Zudem lassen sich konfliktvolle Schwerpunkte identifizieren, die gewissermaßen als Nagelprobe dienen. Dazu gehören i.d.R. die Vorlagen zur weitreichenden Einführung von Tempo-30 Zonen sowie das Parkraummanagement.

Der Anteil der Push-Maßnahmen sowohl an den Vorgängen insgesamt als auch an den angenommenen Anträgen ist in Karlsruhe, Freiburg i.B. und Darmstadt mit jeweils über 20% am höchsten und in Bocholt und Münster mit max. 10 % am niedrigsten. In absoluten Zahlen betrachtet wurden in Darmstadt die meisten Push-Maßnahmen beschlossen und in Münster die wenigsten. Nur in Bonn, Freiburg i.B., Darmstadt und Karlsruhe gab es über den gesamten Betrachtungszeitraum von 7 Jahren hinweg mehr als 10 angenommene Push-Anträge (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Push-Maßnahmen

	Push gesamt (Anteil Push an Vorgängen insges.)	Angenommen (Anteil Push an angenommenen Vorgängen insges.)	Prüfauftrag	vertagt/ verwiesen	Abgelehnt oder zurückgenommen	Kenntnisnahme	Beobachtung
Dortmund	17 (15%)	9 (11%)	0	2	4	2	Wenig umgesetzt, Tempo 30 als Reaktion auf Klage der Umwelthilfe und im Lärmaktionsplan; LKW-Maßnahmen; in einzelnen Straßen Neugestaltung Straßenraum zugunsten des Radverkehrs Parken: Ausweitung Bewohnerparken vorgesehen
Karlsruhe	38 (26%)	19 (40%)	0	14	5	0	Abgelehnte Push-Anträge von den Linken und Grünen Tempo 30: bisher nur sehr selektiv (z.B. vor Kita) Parken: moderate Erhöhung der Gebühren, Ausweitung Bewohnerparken, Verweis auf VEP, 2 Push-Anträge erledigt, weil rechtlich nicht möglich
Münster	14 (10%)	3 (7%)	0	10	1	0	Moderat eingesetzt, Tempo 30: Lärmaktionsplan und vor Schulen; ab 2019 auch auf Hauptverkehrsstraßen erprobt Parken: Fahrradparken, vereinzelt Parkplatzwegfall, Ausweitung Bewohnerparken Autofreie Innenstadt: im Jahr 2020 in 3 Anträgen Bestandteil Einschränkungen für den MIV zu Gunsten der Beschleunigung von Bussen und Fahrrädern
Bonn	25 (19%)	13 (14%)	0	8	4	0	Ab November 2019 zahlreiche Maßnahmen Tempo 30: auch auf Hauptverkehrsstraßen Parken: Wegfall von Parkplätzen für Busbeschleunigung und Radwege, Stellplatzschlüssel
Freiburg i.B.	17 (25%)	15 (26%)	2	0	0	0	Teilweise einstimmig, kontroverser bei Parkgebühren (3 x in 2020; 3 x 2019) Tempo 30: zunächst nächtlich, ab 2018 auch tagsüber Parken: deutlich erhöhte Gebühren, Kontrolle Gehwegparken
Darmstadt	35 (23%)	23 (23%)	2	2	0	8	Häufung 2017 und 2019 wg. Bürgerhaushalt Tempo 30: zunächst nächtlich, ab 2019 auch tagsüber (Cityring) Parken: Vermeidung Gehwegparken; Erhöhung der Parkgebühren
Leverkusen	13 (13%)	6 (13%)	0	2	5	0	Nicht mehrheitsfähig, Anträge von Bürgern, Grünen, Bürgerliste Angenommen: Geschwindigkeitsüberwachung, Luftreinhalteplan, Kampagne gegen Autobahnausbau (A 1 Brücke)
Lünen	5 (13%)	4 (15%)	0	0	1	0	Wenig umgesetzt Tempo 30: punktuell als Maßnahme des Lärmaktionsplans Parken: geringe Gebühren, z.T. sogar Anträge zu kostenfreiem Parken
Bocholt	4 (8%)	2 (9%)	0	0	2	0	Fast nicht diskutiert Geschwindigkeitsbegrenzung punktuell aus Gründen der Verkehrssicherheit
Alfter	17 (16%)	7 (13%)	0	10	0	0	Tempo 30 ist häufig Thema und Geschwindigkeitskontrollen, Einrichtung von Parkverboten und Einbahnstraßen, sowie Durchfahrtsverbot für LKWs

Anmerkung: die Summen gehen zum Teil nicht auf, weil wie in Dortmund ein Vorgang zu Fahrverboten lediglich zur Kenntnis genommen wurde (wurde nicht als angenommen, Prüfauftrag, vertagt oder abgelehnt codiert).

Aus der Zahl der vertagten oder in Ausschüsse verwiesenen Anträge sowie die Zahl der angenommenen Anträge im Verhältnis zu den abgelehnten und vertagten Anträgen lassen sich Rückschlüsse auf die Entscheidungs- und Implementationskultur ziehen (siehe Tabelle 1). Zudem zeigen sich inhaltliche Schwerpunkte (siehe Tabellen 3 und 4), auch im Hinblick auf das, was nicht auf die Tagesordnung gelangte. Dies markiert den Übergang zu eher qualitativen Einschätzungen (so ist das Thema Elektromobilität in Leverkusen deutlich präsenter als in anderen Städten).

Tabelle 3: Thematische Schwerpunkte der angenommenen Anträge

	Angenommene Anträge	Davon Radverkehr		Davon Fußverkehr		Davon ÖPNV		Davon Ruhender Verkehr (Pkw)	
Dortmund	82	13	16%	3	4%	18	22%	6	7%
Karlsruhe	47	4	9%	1	2%	16	34%	4	9%
Münster	43	13	30%	4	9%	21	49%	1	2%
Bonn	93	26	28%	2	2%	35	38%	7	8%
Freiburg i.B.	57	13	23%	2	4%	13	23%	9	16%
Darmstadt	99	51	52%	14	14%	29	29%	13	13%
Leverkusen	46	13	28%	0	0%	14	30%	2	4%
Lünen	27	10	37%	3	11%	7	26%	0	4%
Bocholt	23	7	30%	1	4%	5	22%	0	0%
Alfter	55	9	16%	23	42%	11	20%	9	16%

Quelle: eigene Darstellung basierend der Auswertung der Ratsprotokolle

Mit Blick auf die Zahlen für Karlsruhe muss erwähnt werden, dass die Umsetzung des 20-Punkte Programms zur Radverkehrsförderung aus dem Jahr 2005 vor dem Betrachtungszeitraum stattfand und sich insofern ein leicht verzerrtes Bild ergibt, das nicht zur guten Platzierung der Stadt im Fahrradklimatest passt. Erkennbar ist die Konjunktur der Radverkehrsförderung in Darmstadt seit dem Radentscheid im Jahr 2019. Auch Freiburg und Bonn zeigen hohe Annahmequoten für Vorlagen zum Radverkehr. Es zeigt sich auch, dass der ÖPNV in allen Städten ein wesentliches Element der Verkehrs- und Mobilitätswende ist (insbesondere Bonn, auch Münster und Darmstadt, siehe Tabelle 3). Es handelt sich dabei um Angebotserweiterungen im Service (z.B. Nachtverkehr, verbesserte Takte, weitere Buslinien), Infrastrukturmaßnahmen (neue Straßenbahn in Darmstadt und Freiburg) sowie Herstellung der Barrierefreiheit. Mit Blick auf den ruhenden Verkehr zeigt sich die politische Relevanz der Thematik insbesondere in Darmstadt, Freiburg und Alfter, aber auch in Bonn und Dortmund.

Tabelle 4: abgelehnte und vertagte Vorgänge nach Schwerpunkten

Stadt	Schwerpunkt	Anzahl der Anträge	abgelehnt	vertagt / verwiesen	Durch Stellungnahme erledigt	Anmerkungen
Dortmund	Rad	15	1	1	0	1 Prüfauftrag ÖV
	ÖPNV	20	0	0	0	
	Parken	10	2	2	0	
	Fuß	3	0	0	0	
Karlsruhe	Rad	27	2*	9**	10	*davon 1 Antrag der CDU zum Stopp der Fahrradstraßen ** durch 20 Punkte Programm ist der Ausbau abgesichert *** davon jeweils ein Antrag der CDU zum Stopp des Projekts Faires Parken und der AfD zur Zulässigkeit des Gehwegparkens.
	ÖPNV	29	3	4	6	
	Parken	14	3***	5	2	
	Fuß	9	0	4	4	
Münster	Rad	50	1	36	0	Rad: 35 verwiesen ÖV: 38 verwiesen Parken: 5 verwiesen Fuß: 11 verwiesen
	ÖPNV	60	0	39	0	
	Parken	7	1	5	0	
	Fuß	15	0	11	0	
Bonn	Rad	37	5	4	0	2 Prüfaufträge Rad
	ÖPNV	48	6	7	0	
	Parken	11	1	3	0	
	Fuß	2	0	0	0	
Freiburg i.B.	Rad	15	1	0	0	*Schülerbeförderung und Sozialticket ** immer mit Maßnahmen des Radverkehrs Rad: 1 Prüfauftrag, 1 Kenntnisnahme Parken: 2 Prüfaufträge Fuß: 1 Prüfauftrag
	ÖPNV	15	2*	0	0	
	Parken	11	0	0	0	
	Fuß	3**	0	0	0	
Darmstadt	Rad	55*	3	1	0	*davon 11 Bürgeranträge, 9-mal Programm 4x4 Radförderung, 5 mal Radschnellweg Frankfurt
	ÖPNV	40	4	7	0	
	Parken	18	0	5	0	
	Fuß	18	1	3	0	
Leverkusen	Rad	25	6	6	0	*2 Anträge zur Rücknahme der Parkraumbewirtschaftung, diese wurden abgelehnt 3 Verweise in den AK Mobilität
	ÖPNV	19	4	1	0	
	Parken	11	4*	5	0	
	Fuß	2	1	1	0	
Lünen	Rad	13	3	0	0	*Prüfauftrag
	ÖPNV	8	0	1*	0	
	Parken	1	1	0	0	
	Fuß	3	0	0	0	
Bocholt	Rad	11	1	2	0	* 2 Anträge zu kostenfreiem Parken abgelehnt Rad: 1 zurückgenommen ÖV: 1 Prüfauftrag, 1 zur Kenntnis genommen Parken: 1 Prüfauftrag
	ÖPNV	18	0	11	0	
	Parken	5	2*	2	0	
	Fuß	1	0	0	0	
Alfter	Rad	18	0	7	0	Rad: 5 verwiesen, 1 zurückgezogen ÖV: 1 verwiesen, 2 zur Kenntnis genommen Parken: 4 verwiesen, 1 Prüfauftrag, 2 zur Kenntnis genommen, 2 zurückgezogen Fuß: 6 verwiesen, 1 zur Kenntnis genommen, 1 zurückgezogen
	ÖPNV	15	1	1	0	
	Parken	19	0	4	0	
	Fuß	32	1	6	0	

3.1 Zeitliche Varianz

Insgesamt zeigt sich eine Zunahme der Vorgänge in den Jahren 2019 und 2020, zum Teil auch 2018. Dies gilt insbesondere für Leverkusen, Bonn, Darmstadt und Münster. So nahm die Zahl der Vorgänge in Darmstadt von 17 in 2018 auf 30 in 2019 zu. 2018 wurden 3 Push-Maßnahmen verhandelt, in 2019 9. In Bonn wurden im Jahr 2020 12 Push-Maßnahmen diskutiert (davon 5 vertagt, 1 abgelehnt). In 2019 waren es 8 Push-Maßnahmen (davon 2 abgelehnt, 3 vertagt) und in 2018 lediglich 2 Push-Maßnahmen (1 vertagt). In Münster gab es ab 2018 deutlich mehr Anträge mit Verkehrsbezug. Push-Anträge wurden vor allem in 2018 und 2020 eingebracht und tauchen erstmals 2017 auf. Auch in Karlsruhe nahm im Zeitlauf 2017 - 2020 die Zahl der Vorgänge zu: von 14 in 2017, 17 in 2018 auf 30 in 2019 und 37 in 2020. Dabei nahm auch die Zahl der vorgeschlagenen Push-Maßnahmen zu: von 2 bzw. 4 in 2017 und 2018 auf jeweils 8 in 2019 und 2020. Hier ist von einem Einfluss der Diskussion um die Fahrverbote, den Dieselskandal aber auch der Zunahme der Förderprogramme auszugehen.

In Karlsruhe, Darmstadt, Bonn und Freiburg i.B. nehmen in dieser Zeit also auch die vorgeschlagenen Push-Maßnahmen zu. Dies bestätigen auch die Interviewaussagen, nach denen in Karlsruhe und Freiburg i.B. durch Pull-Maßnahmen keine wesentlichen Steigerungen in den Anteilen des Umweltverbands am Modal-Split mehr erreicht werden können.

In Dortmund blieb die Zahl der Vorgänge im Zeitraum 2017 - 2020 nahezu gleich (2017: 16, 2018: 17, 2019, 19, 2020: 16). Dies gilt auch für die Push-Maßnahmen, die in diesem Zeitraum zwischen 2 und 4 schwanken.

Kommunalwahlen haben nicht unbedingt zu einer Veränderung der Zahl der Vorgänge geführt. Eine Veränderung der politischen Konstellation verändert aber die Inhalte, was insbesondere in Bonn nach der Kommunalwahl 2020 zu beobachten war. Auch in Freiburg i.B. haben die Ergebnisse der Kommunalwahl 2019 zu einer (noch) höheren Bereitschaft geführt, Bewohnerparkgebühren als Mittel der Verkehrs- und Mobilitätswende einzusetzen. In Leverkusen war – wenn auch leicht zeitverzögert – die Oberbürgermeister (OB) Wahl 2014 (von CDU zu SPD) einer der Gründe für den Beschluss zur Erstellung des neuen Mobilitätskonzepts und der Einrichtung eines Mobilitätsmanagements. Bei der Kommunalwahl im September 2020 konnten die Grünen deutliche Stimmzugewinne erreichen.

Auffällig ist, dass in der – zum Teil mehrjährigen – Phase der Erstellung von Mobilitätskonzepten auch verstärkt verkehrspolitische Sachverhalte auf die Tagesordnung kommen, die zunächst nicht direkt mit den Mobilitätskonzepten zusammenhängen. D.h. in der Phase der Erstellung von Mobilitätskonzepten steigt die Relevanz der Verkehrspolitik insgesamt und dies wird zur Profilierung verkehrspolitischer Positionen genutzt (z.B. in Leverkusen). Dagegen ziehen die Grundsatzbeschlüsse zu den Mobilitätskonzepten nicht zwingend zeitnahe Beschlüsse zur Umsetzung einzelner Maßnahmen nach sich.

3.2 Ergebnisse und Beobachtungen nach Städten

Dortmund

In Dortmund gab es insgesamt 115 Vorgänge im Betrachtungszeitraum, davon 82 angenommene Anträge. 15 Entscheidungen wurden in eine spätere Rats-, Bezirks oder Ausschusssitzung vertagt. Von den angenommenen Anträgen befassen sich 16 Entscheidungen mit Straßen- oder Brückenerneuerungen. Im Beobachtungszeitraum wurden auch viele Konzepte der strategischen Verkehrsplanung beraten (Teilkonzepte zum Masterplan Mobilität). Angebotsverbesserungen konnten insbesondere für den Radverkehr erreicht werden (Radwege, Fahrradstraßen, RS1 und Abstellmöglichkeiten) und teilweise auch für den Fußverkehr. Beim ÖPNV ist der barrierefreie Ausbau der Haltestellen mit 6 von 18 Entscheidungen sehr präsent. Erwähnenswert ist aber auch der Ausbau der Stadtbahn (Linienverlängerung). Verbesserte Taktzeiten wurden nur für die S-Bahn beraten; in diesem Fall handelt es sich allerdings um eine Entscheidung auf Ebene des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr (VRR) und nicht um eine Angelegenheit der Stadt Dortmund. Anträge zu attraktiveren Tarifmodellen gab es nicht. Restriktive Maßnahmen, die den MIV einschränken, sind schwach ausgeprägt und vorrangig durch Lärmaktionsplanung und drohende Fahrverbote aufgrund der Luftqualität motiviert. Für den Lkw-Verkehr wurden moderate Einschränkungen beschlossen, um Lärm- und Schadstoffbelastungen zu verringern. Beim Parken kann in Dortmund nur eine Maßnahme als Push-Maßnahme gewertet werden, und zwar die Ausweitung des Bewohnerparkens in der Innenstadt mit entsprechenden Einschränkungen für andere Pkw-Fahrer. Viele Maßnahmen im Sinne des Umweltverbundes sind Teil von Förderprogrammen, insbesondere des Programms Emissionsfreie Innenstadt. Auf das Zielkonzept des Masterplans Mobilität im Jahr 2018 sind zunächst nur wenige konkrete Maßnahmen gefolgt, da diese in noch zu beschließenden Teilkonzepten vorgelegt werden. Die meisten konkretisierenden Teilkonzepte liegen noch nicht vor oder sind noch in der Beratung. Nur die Teilkonzepte zu Luftreinhaltung und E-Mobilität konnten zügig beschlossen werden.

Karlsruhe

Karlsruhe weist eine recht hohe Zahl an Vorgängen auf (149), viele Anträge kommen aus den Fraktionen (insbesondere nach der letzten Kommunalwahl). Dabei ist auffällig, dass Push-Maßnahmen mit 38 von 149 einen hohen Anteil haben. Es handelt sich dabei um Maßnahmen des Parkraummanagements, Geschwindigkeitsbegrenzungen oder Verkehrsberuhigungen. 19 Push-Maßnahmen wurden angenommen, 14 wurden vertagt, in den Fachausschuss verwiesen oder mit Stellungnahme der Verwaltung erledigt. Der zuletzt genannte Entscheidungsweg findet im Karlsruher Stadtparlament häufig Anwendung (37-mal). In der Tendenz handelt es sich um Stellungnahmen pro Verkehrswende bzw. Bestätigungen der Positionen, die im VEP oder dem Programm zur Radverkehrsförderung enthalten sind und zur Umsetzung vorgesehen sind. Ein Beispiel: auf einen Antrag zur möglichen Umsetzung des aus spanischen Städten stammenden Konzepts der Superblocks antwortete die Stadtverwaltung, dass die Prinzipien der Superblocks im Grunde in Karlsruhe schon zur Anwendung kommen, auch wenn sie nicht so benannt werden.

Insgesamt 47 Anträge wurden angenommen. Im Hinblick auf die inhaltlichen Schwerpunkte zeigt sich, dass ÖPNV-Maßnahmen und Rad-Maßnahmen nahezu gleichberechtigt sind, was in den anderen Städten eher nicht der Fall ist. Allerdings werden Maßnahmen des Radverkehrs häufiger vertagt oder in den Fachausschuss verwiesen. Mit Blick auf die Maßnahmen zur Radverkehrsförderung (27) ist anzumerken, dass eine ganze Reihe von Projekten bereits seit der Verabschiedung des 20-Punkte Programms zur Radverkehrsförderung im Jahr 2005 laufen oder abgeschlossen wurden. Diese Beschlüsse fallen nicht in unseren Betrachtungszeitraum, die Umsetzung läuft aber weiter.

Die Zahl der Vorgänge ist mit 37 im Jahr 2020 am höchsten, in 2019 waren es 30. In diese Jahre fallen auch die meisten Push-Maßnahmen.

Karlsruhe zeigt mit den vielen Vorgängen im Bereich ÖPNV, Rad und Parken eine hohe Aktivität in der Verkehrs- und Mobilitätswende. Allerdings gab und gibt es auch Widerstände und Diskussionsbedarf im Bereich Parkraummanagement (insbesondere seitens der CDU und der AfD) und der Neuaufteilung der Flächen zu Gunsten des Radverkehrs. Dieser Diskussionsbedarf konnte durch das Projekt Faires Parken in Karlsruhe seit 2015/2016 aufgefangen und kanalisiert werden. Im Dezember 2021 wurden als Folge die Erhöhung der Beiträge in den Bewohnerparkzonen auf 180,- / Jahr beschlossen, jedoch blieb der Beschluss durch Ablehnung der stufenweisen Erhöhung auf 360,- hinter den Vorschlägen der Verwaltung zurück.

Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass in Karlsruhe auch noch Straßen ausgebaut werden, was nur in Einzelfällen Diskussionsbedarf erzeugt.

Auffällig ist in Karlsruhe das europapolitische Engagement (Urban Agenda Partnerschaft als Lead-Partner, Bypad Verfahren) und die teilweise recht innovativen Vorschläge (Parkraumbudgetierung nach Verkehrsarten). Der VEP aus dem Jahr 2012 wird geschickt als Argumentationsgrundlage genutzt. Erwähnenswert ist zudem das verwaltungsinterne Verfahren der IQ-Leitprojekte, mit dem sektorübergreifenden Vorhaben mehr Relevanz in Politik und Verwaltung verliehen wird.

Münster

In Münster wurden ähnlich wie in Karlsruhe und im Folgenden in Darmstadt und Bonn besonders viele Anträge mit Bezug zum Thema Verkehr gestellt – insgesamt 135. Die Anzahl der angenommenen Anträge dagegen ist ähnlich, wie in Karlsruhe, vergleichsweise gering (43). Lediglich 2 Anträge wurden abgelehnt und einer vertagt. Die übrigen 89 Anträge verwies der Rat an die Verwaltung, den OB und vor allem in die Ausschüsse. Seit dem Jahr 2018 ist die Zahl der Anträge sichtlich gestiegen. Waren es zuvor noch zwischen 5 und 15 Anträge pro Jahr mit Verkehrsbezug, so sind es seit 2018 24 bis 29 Anträge pro Jahr. Im Jahr 2021 wurden nur die Anträge bis zur Sommerpause berücksichtigt, weshalb der Einbruch der Antragsmasse nicht zu stark gewichtet werden darf.

Durchgehend zu beobachten ist die starke Berücksichtigung von Radverkehr oder ÖPNV, während dem Fußverkehr selten allein und häufig in Verbindung mit dem Radverkehr Beachtung geschenkt wird. Im Bereich ÖPNV stehen vor allem Tarifierpassungen im Vordergrund. Bis Anfang 2019 wurden kontinuierlich Preiserhöhungen für den ÖPNV beschlossen. Im Rahmen der „Global nachhaltigen Kommunen in NRW“ wurde ein Stopp

dieser kontinuierlichen Preissteigerungen im ÖPNV verlangt. Seitdem gab es nur noch 2 Anträge mit Tarifbezug und die forderten das 365-Euro-Ticket und das 1-Euro-Ticket (beides abgelehnt). Darüber hinaus ist die S-Bahn und damit verbunden die Wiederaufnahme und Optimierung (Mobilstationen, Barrierefreiheit usw.) von Bahnhaltepunkten, sowie ein entsprechender Streckenausbau über den ganzen Untersuchungszeitraum ein präsent Thema. Ebenso wird an der Optimierung des bisherigen und aktuellen ÖPNV-Schwerpunktes, dem Busverkehr, gearbeitet. Durchgehende Busspuren, Einrichtung von Umweltpuren, sowie die Anpassung der Lichtsignalanlagen und die Verbesserung von Busschnelllinien sollen die Busnutzung attraktiver und zuverlässiger gestalten. Die Anträge bezüglich des Radverkehrs sind häufig dem Ausbau von Radwegen und besonders Radschnellwegen, sowie der Umsetzung der Standards für Fahrradstraßen gewidmet. Im Zuge dessen wird immer wieder versucht, die interkommunalen Velorouten in das städtische Radverkehrsnetz zu integrieren bzw. die Umsetzung von Standards damit zu begründen, dass so die Velorouten auch innerstädtisch weitergeführt werden können. Im Zuge der Coronapandemie wurde, wie in vielen anderen Städten auch, die Einrichtung von Pop-up-Radwegen und temporären Spielstraßen beschlossen.

Im Vergleich zu den anderen Beispielstädten wurden in Münster nur sehr wenige Push-Maßnahmen beantragt und angenommen. Die Vorliebe zum Verweis der Anträge ist auch hier wieder zu erkennen, denn 10 der 14 Anträge mit Push-Maßnahmen wurden vom Rat der Stadt Münster verwiesen. Die identifizierten Push-Maßnahmen in Münster bezogen sich vor allem auf Geschwindigkeitsbegrenzungen, Einrichtung von Bewohnerparkzonen und darüber hinaus auf Einschränkungen für Durchgangsverkehr. So ist seit 2020 auch die Befreiung der Innenstadt bzw. der Altstadt vom Autoverkehr mehrfach thematisiert worden. Ein konkreter Beschluss mit dem Ziel langfristig eine autofreie Innenstadt zu schaffen wurde 2020 bereits abgelehnt. Trotzdem wurde die autofreie Innenstadt in späteren Anträgen weiterhin thematisiert. Insgesamt ist seit 2017 eine Tendenz zu Anträgen, die sich mit einer Neuverteilung des Straßenraumes bzw. mit mehr Raum für den Umweltverbund und Einschränkungen für den MIV (Bewohnerparkzonen, Einrichtung von Fahrradstraßen verbunden mit der Sperrung für Kfz-Durchgangsverkehr Pop-up-Radwegen, Busspuren) auseinandersetzen, zu beobachten. Die Mehrheit dieser Anträge wurde verwiesen. Insgesamt fünf dieser Anträge wurden seit 2017 angenommen. 2 der 3 angenommenen Anträge aus dem Jahr 2021 setzten sich im Rahmen eines moderierten Dialogverfahrens mit dem Titel stadtverträgliche Mobilität und einer Straßenneugestaltung, damit auseinander, dem Fuß- und Radverkehr mehr Platz zu verschaffen.

Mit einem Blick auf die Antragsteller lässt sich feststellen, dass die CDU über den gesamten Untersuchungsraum am aktivsten von allen Fraktionen war, während das Bündnis 90/Die Grünen/GAL besonders viele Anträge mit anderen Fraktionen zusammen eingereicht hat. Unter Berücksichtigung dieser Zusammenschlüsse mit anderen Fraktionen hat das Bündnis 90/Die Grünen/GAL sogar annähernd so viele Anträge gestellt (30), wie die CDU (32). In beiden Zahlen sind insgesamt zwölf gemeinsame Anträge mit eingerechnet.

Bonn

Für Bonn wurden im Beobachtungszeitraum 133 Vorgänge codiert, 93 davon wurden angenommen, 15 abgelehnt. Allein im Jahr 2020 wurden 37 Vorgänge diskutiert. Von den insgesamt 25 Push-Maßnahmen wurden allein 12 im Jahr 2020 verhandelt. Dies ist zum Teil durch den Wechsel der OB Position zu erklären (von CDU zu den Grünen); so werden seitdem Tempo 30 Maßnahmen diskutiert. Im Dezember 2020 wurde ein dreimonatiges Pilotprojekt Tempo 30 auf Hauptverkehrsstraßen beschlossen. Auf dieser Grundlage setzte sich die Stadt Bonn zusammen mit anderen Kommunen beim Bundesverkehrsminister dafür ein, dass Tempo 30 innerorts als Regelgeschwindigkeit etabliert wird und strebt an, Modellstadt für Tempo 30 als Regelgeschwindigkeit in NRW zu werden (Beschluss März 2021 gegen die Stimmen von CDU, BBB und FDP). Ein Grund kann aber auch das drohende Fahrverbot sein (Luftreinhaltung) oder die unten erwähnte Personalaufstockung. Die Diskussion um die Erhöhung der Parkgebühren wurde als Push-Maßnahme codiert. Allerdings ist die „Schärfe“ dieser Maßnahme nicht ganz nachzuvollziehen, es könnte sich um normale und eher geringfügige Preisanpassungen handeln, diese machen einen Großteil der lediglich sieben Parkentscheidungen aus. Im Hinblick auf die Verteilung der Maßnahmen auf die Themenfelder zeigt sich ein Schwerpunkt beim ÖPNV (48, 35 davon angenommen) und der Radverkehrsförderung (37). Über den Radentscheid wurde erst im Februar 2021 positiv entschieden (und damit vglw. spät). Von den 37 Anträgen zum Radverkehr wurden zwar 26 angenommen, dabei handelte es sich aber zunächst (bis 2017) um Entscheidungen zu Leihsystemen und Abstellanlagen sowie zum Stadtradeln. Vertagt wurden dagegen Anträge zu Schutzstreifen. Dies bestätigt die Halbherzigkeit der Umsetzung des Beschlusses, Fahrradhauptstadt zu werden (2012). Das Ziel Fahrradhauptstadt wurde hin und wieder in Anfragen (keine Beschlussvorlagen) thematisiert, spielt aber keine große Rolle.

Erst in 2020 und 2021 (nach dem Radentscheid) kommen Beschlüsse zu Radschnellrouten hinzu. Zum Teil hatte der Dringlichkeitsantrag der Fraktionen von CDU, Grünen und FDP betreffend Nationaler Radverkehrsplan 2020 (Projektauftrag 2018) in der Sitzung am 06.07.2017 schon eine Veränderung bewirkt. Im März 2019 wurde die Einrichtung von drei Stellen im Organisationsbereich Verkehr beschlossen, später dann die „Einrichtung einer Stelle in der Stabsstelle Dezernatskoordination im Hinblick auf das deutlich ausgeweitete Aufgabenspektrum im Bereich Mobilität und weiterer Zukunftsthemen“ (Bundesstadt Bonn 2019, Drucksache 1912392 – Beschlussvorlage). Das Mobilitätsmanagement wurde allerdings bereits 2015 eingeführt (offenbar aber ohne zusätzliches Personal).

Abgelehnt wurden i.d.R. die Anträge der Sozialliberalen (z.B. Übertragung Wiener Modell im ÖPNV) sowie der SPD zur Verkehrswende. Weiterhin fällt ein klarer Bruch nach der Kommunalwahl im September 2020 auf (Tempo 30, protected bike lanes, Radentscheid); andererseits ist noch nicht absehbar, ob dies eine Änderung der Pfadabhängigkeit mit sich bringt. Zudem gab es einen Bürgervorschlag autofreundliche Innenstadt (abgelehnt).

Freiburg

Für Freiburg i.B. fällt zunächst die geringe Zahl an Entscheidungsvorgängen auf (67). Dies geht einher mit einer hohen Annahmequote (57 von 67). Erklärbar ist dies durch relativ klare Positionen und Mehrheiten im Dreieck von Gemeinderat, OB und Verwaltung. Dafür spricht auch eine hohe Zahl der einstimmigen Entscheidungen. Des Weiteren können nach §26

Gemeindeordnung BW Anfragen an den OB oder die Verwaltung auch außerhalb von Sitzungen gestellt werden. Davon wird nach Aussage der Verwaltung häufig Gebrauch gemacht. Dies trägt zur Vorklärung bei, d.h. viele Anfragen tauchen im Gemeinderat gar nicht auf, es gibt wenige Prüfaufträge und Rückverweise in den Fachausschuss. Die Zahl der Push-Maßnahmen ist mit 17 anteilig recht hoch; abgelehnt wurde keine davon (2 Prüfaufträge).

Maßnahmen des Radverkehrs und ÖPNV bilden den Schwerpunkt (jeweils 15); Maßnahmen, die das Parken betreffen liegen nur knapp dahinter (11). Letztere schließen die Intensivierung der Parkraumbewirtschaftung sowie Stellplatzsatzungen für das Car-Sharing ein. Der Ausbau der Radvorrangrouten nahm in 2020 / 2021 noch einmal zu. Eine Häufung der Vorgänge ist in den Jahren 2019 und 2020 zu beobachten.

Projekte im ÖPNV betreffen in erster Linie die Stadtbahn und die S-Bahn (Ausbau, Regionalisierung). Zudem werden in Freiburg Strategiepapiere zu Verkehr und Klimaschutz beschlossen. Maßnahmen des Radverkehrs sind seit 2013 durch eine umfassende Strategie abgedeckt. Freiburg hat einen Vorsprung bei der Einführung des Mobilitätsmanagements (mindestens seit 2005).

Darmstadt

Ähnlich wie für Karlsruhe (s.o.) fällt für Darmstadt die hohe Anzahl an Entscheidungsvorgängen auf (150). Davon wurden 99 angenommen und lediglich neun abgelehnt. Zudem fällt die hohe Zahl an Push-Maßnahmen (35) sowie die hohe Zahl an Maßnahmen der Radverkehrsförderung auf (55). Die Zahlen können relativiert werden, wenn die Zahl der Bürgeranträge abgezogen wird. Diese Anträge stammten in den Jahren 2016 und 2017 aus dem Bürgerhaushalt und wurden einzeln in der Stadtverordnetenversammlung diskutiert (17 in 2016, 11 in 2017, in 2019 noch einmal 3). Es ist zunächst festzuhalten, dass sich vglw. viele Vorschläge zum Bürgerhaushalt auf Verkehrsthemen beziehen, insbesondere Verbesserung der Situation der Radfahrer und Fußgänger, einschließlich Vermeiden des Gehwegparkens. Sie haben oft einen Push-Charakter. Zwar gibt es auch in anderen Kommunen das Instrument der Bürgeranträge, aber der Bürgerhaushalt ermuntert offenbar zum Einreichen von mehr Anträgen und weist auf ein gewisses Problembewusstsein der Darmstädter Bürger hin.

Von den 35 Push-Maßnahmen wurden 23 angenommen, weitere 12 vertagt, lediglich zur Kenntnis genommen oder als Prüfauftrag weitergegeben. Die hohe Zahl der Vorgänge zum Radverkehr ist auf ein größeres Förderprogramm (Sonderinvestitionsprogramm Radmobilität 4x4) zurückzuführen, das 2018 nach dem Radentscheid begann (9 Vorgänge). Zudem wird allein die Radschnellverbindung nach Frankfurt fünfmal im Stadtparlament beraten. Der ÖPNV erreicht mit 29 angenommenen Vorgängen ebenfalls einen hohen Wert. In der Regel handelt es sich dabei um Angebotsverbesserungen inkl. des Neubaus der Lichtwiesenbahn (Anbindung des TU Campus Lichtwiese). Parken ist ein kontinuierlicher Tagesordnungspunkt (18 Vorgänge, keiner abgelehnt). Viele dieser Vorgänge beziehen sich auf die Einführung und Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung, die seit 2015 schrittweise läuft. Zu erwähnen sind auch die 4 angenommenen Anträge zu Tempo 30, die mittlerweile auf dem City-Ring realisiert wurden.

Auffällig ist, dass neben der Schwarz-Grünen Regierungskoalition die SPD zu den Treibern der Darmstädter Verkehrspolitik gezählt werden kann (teilweise auch Die Linke; die meisten

Anträge kommen aber aus dem Magistrat). Im Vergleich zu Leverkusen und Karlsruhe finden sich kaum Straßenprojekte (Ausbau, Erhaltung). Erwähnenswert ist der Ausbau der Straßenbahn (Anbindung Campus Lichtwiese, bereits realisiert; Verlängerung in den Landkreis Darmstadt-Dieburg in Planung; zukünftige Anbindung neues Quartier Ludwigshöviertel, das ähnlich wie die Lincoln-Siedlung zum Modellquartier gemacht werden soll). Die Vorgänge häuften sich vor allem im Jahr 2019.

Leverkusen

Leverkusen zeigt mit 101 Vorgängen eine durchschnittliche Zahl. Davon wurden mit 30 vglw. viele abgelehnt. Im Hinblick auf die inhaltlichen Schwerpunkte zeigt sich vordergründig ein Schwerpunkt beim Radverkehr: es gab 25 Vorgänge, davon 6 abgelehnt, 6 verwiesen in den Fachausschuss oder den fraktionsübergreifenden Arbeitskreis (AK) Mobilität. Ein Blick auf die beschlossenen Maßnahmen korrigiert das Bild ein wenig, denn viele Maßnahmen beziehen sich auf Detailmaßnahmen und Projekte wie Fahrradboxen, Abstellanlagen vor Schulen, Lastenradverleih, etc. Weiterreichende Maßnahmen wie Fahrradstraßen wurden häufig verwiesen. Dieses Muster zeigt sich noch deutlicher beim Themenfeld Parken. Von 11 Vorgängen wurden 4 abgelehnt und 5 in den zuständigen Ausschuss oder den AK Mobilität verwiesen. Diese Vorlagen wurden jeweils kontrovers und lange diskutiert und während der Sitzung geändert oder zur Abstimmung aufgeteilt. Dieses Muster zeigt sich beim Themenfeld ÖPNV nicht. Auffällig ist die vglw. häufige Thematisierung der Elektromobilität (Ladesäulen).

Von den 13 Push-Maßnahmen wurden 5 abgelehnt und 2 vertagt. Die 6 angenommenen Anträge befassen sich mit der Geschwindigkeitsüberwachung (2-mal), Kriterien zur Überprüfung der Geschwindigkeitsregelungen, Hol- und Bringzonen an Schulen, dem Lärmaktionsplan und dem Luftreinhalteplan. Somit finden bislang keine spürbaren Einschränkungen des MIV statt, von denen eine Veränderung des Verkehrsverhaltens zu erwarten wäre, zumal 3 Beschlüsse konzeptioneller Natur sind. Die abgelehnten Anträge kamen i.d.R. von der Opposition (Linke, Bürgerliste, Die Grünen). 2019 war das Jahr mit den meisten Vorgängen (36), in diese Zeit fallen auch die meisten Vorlagen mit Bezug zur Radverkehrsförderung und zum Parken. Dieser zeitliche Schwerpunkt lässt sich mit der Diskussion zur Luftreinhaltung erklären, die in Leverkusen als Treiber auffällt (11-mal thematisiert). Zudem wurde in dieser Zeit das Mobilitätskonzept diskutiert und beschlossen. Auch der Bau der Autobahnbrücke führt zur Thematisierung der Luftreinhaltung seit 2016. Zu erwähnen ist, dass OB Richrath zuvor bau- und verkehrspolitischer Sprecher der SPD war, was zumindest zum Teil die mit dem Mobilitätskonzept verbundene Aufbruchsstimmung erklären kann.

Insgesamt bleibt die Verkehrspolitik in Leverkusen eher einzelfallorientiert und auch räumlich sehr differenziert (Opladen, Schlebusch). Verkehrswende wird in der Tendenz als Förderung der E-Mobilität interpretiert oder im Rahmen von ÖPNV-Veränderungen umgesetzt. Hier zeigt sich eine Regionalität (häufiger Wunsch nach Verbesserung des SPNV nach Köln).

Das Mobilitätskonzept war schon vor seinem Beschluss Bezugspunkt der Diskussionen im Rat und wird aktiv genutzt. Häufige Vertagungen und Veränderungen zeigen sich gerade im Bereich Parken, zum Teil auch bei der Radverkehrsförderung (nicht-Entscheiden). Diese Sachverhalte werden auch in den AK Mobilität verwiesen, der eine Art Clearingstelle darstellt.

Beobachtbar ist eine beginnende Umsetzung von Maßnahmen nach Beschluss des Mobilitätskonzepts (Fahrradstraßen, Parken, siehe auch Ausschussprotokolle).

Bei neuen Bebauungsplänen sowie Änderungen von Bebauungsplänen und des Flächennutzungsplans wird in der Begründung unter dem Punkt zum Verkehr eine eigenständige Position „Fahrradverkehr“ eingeführt.

Lünen

Auch in Lünen bleibt die Zahl der Entscheidungsvorgänge überschaubar (40). Das Verhältnis von Push- zu Pull-Maßnahmen entspricht dem der meisten anderen Städte (5 zu 23, dabei wurden 4 Push-Maßnahmen angenommen). Die Push-Maßnahmen bleiben vom Charakter her moderat und dürften kaum Auswirkungen auf das Verkehrsverhalten haben. Bei den 4 angenommenen Anträgen handelt es sich um Dialog-Displays zur Geschwindigkeitsanzeige, den Lärmaktionsplan, die bedarfsgerechte Bevorzugung von Fußgängern an einer Kreuzung (für Schüler auf dem Weg zur Rundsporthalle, Auslöser Rückbau einer Fußgängerbrücke) sowie zusätzliche Parkraumbewirtschaftung am Seepark. Im Hinblick auf die Verteilung auf die Handlungsfelder zeigt sich ein Schwerpunkt bei der Förderung des Radverkehrs: Rad 13; ÖPNV 7; Fuß 4; Parken 1. Das Radverkehrskonzept Rad+ wurde 2015 beschlossen und dann erst wieder im Jahr 2019 (14.02.2019) thematisiert, so dass sich zur Umsetzung zumindest aus Perspektive der Ratsentscheidungen wenig sagen lässt. Der Vorschlag der Grünen, die Mittel für die Umsetzung deutlich zu erhöhen wurde allerdings abgelehnt. Seit 2019 nehmen die verkehrspolitischen Beschlussvorlagen deutlich zu (allerdings nicht die Push-Maßnahmen). Dies fällt vermutlich mit dem Beschluss zusammen, ein Mobilitätskonzept zu erarbeiten (14.02.2019).

Bocholt

In Bocholt gab es im Betrachtungszeitraum einen bemerkenswert hohen Anteil einstimmiger Beschlüsse und nur sehr wenige abgelehnte Anträge. Dafür wurden 17 verwiesen oder vertagt. Im Vergleich zu den Großstädten ist die Anzahl der Vorgänge (51) und die Anzahl der angenommenen Anträge (23) insgesamt sehr niedrig; die von der Einwohnerzahl vergleichbare Stadt Lünen hat allerdings ähnlich viele Beschlüsse zu verkehrsplanerischen Themen gefasst (40 Vorgänge, davon 27 angenommen). Dass verkehrspolitische Themen selten im Gemeinderat behandelt und von den Parteien wenige Anträge zum Verkehr eingebracht wurden, trifft in besonderem Maße für die Jahre 2014 – 2017 zu. Die einzige in diesen Jahren beschlossene Pull-Maßnahme war die Beteiligung der Stadt an der Planung des regionalen Radschnellwegs Westliches Münsterland. Die 2018 beschlossene Erarbeitung eines integrierten Mobilitätskonzepts hatte deutlich spürbare Auswirkungen auf die Beschäftigung mit Mobilitätsthemen und hat zu einer Häufung von Anträgen in 2019 geführt. Von diesen wurden allerdings wenige unmittelbar entschieden, sondern viele in die Arbeitsgruppe Mobilitätskonzept verwiesen. Nichts desto trotz wurden seit 2018 mehr Maßnahmen zur Angebotsverbesserung des Umweltverbundes angenommen. Inhaltlich lag der Schwerpunkt der Bocholter Verkehrspolitik auf dem Radverkehr. Angesichts des bereits sehr gut ausgebauten, aber in die Jahre gekommenen Radwegenetzes lag der Schwerpunkt auf der Sanierung der Radwege. Die im Betrachtungszeitraum beschlossenen Sanierungsmaßnahmen beziehen sich auf eine Erneuerung der Fahrbahndecke, das Mobilitätskonzept von 2020 sieht darüber hinaus jedoch auch eine Anpassung an die aktuellen Nutzungsanforderungen vor

(Sicherheit, größere Geschwindigkeitsunterschiede, direkte und konfliktfreie Wegeverbindungen, Fahrradstraßen). Abstellmöglichkeiten für Räder haben den Rat ebenfalls beschäftigt. Beim ÖPNV waren ein verbessertes Angebot über Bahnverbindungen und Schnellbusse sowie günstigere Tickets die zentralen Themen. Restriktive Maßnahmen gegenüber dem MIV wurden so gut wie nicht beschlossen. Lediglich für Schulen und Kitas wurde Tempo 30 beschlossen. Beim Parken gab es Anträge zur Gebührensenkung (kostenfrei für 30 min. sowie für Menschen mit Ehrenamt), jedoch nicht in Richtung einer stärkeren Bewirtschaftung.

Alfter

In Alfter wurden zwischen 2014 und 2021 insgesamt 107 Anträge mit Verkehrsbezug identifiziert. Davon wurde knapp die Hälfte der Anträge (55) angenommen – 46 davon einstimmig – und nur 3 abgelehnt. Neben den vier Prüfaufträgen an die Verwaltung, wurden 29 Anträge vom Rat verwiesen. Dabei ist besonders, dass die jeweiligen Anträge in Alfter nicht nur an die entsprechenden Ausschüsse, sondern unter anderem auch an den interfraktionellen Arbeitskreis Mobilität (wie auch in Leverkusen) als auch die Verkehrsschau und die Verkehrskommission¹ (beide vom Rhein-Sieg-Kreis durchgeführt) verwiesen werden. Von den übrig gebliebenen Anträgen wurden 3 zurückgezogen und 12 zur Kenntnis genommen.

Der Themenschwerpunkt in Alfter liegt deutlich auf dem Fußverkehr (32). Der Fußverkehr soll gestärkt und in diesem Zusammenhang vor allem auch sicherer gestaltet werden. Vor allem Wegeverbindungen zu wichtigen oder zentralen Orten (bspw. ÖPNV-Haltestellen) werden häufig angesprochen. In diesem Zusammenhang ist das Pättchen-Konzept als lokale Besonderheit zu nennen. Die kleinen Gassen und Trampelpfade (Pättchen), die im Laufe der letzten Jahrhunderte teils offiziell, teils inoffiziell angelegt wurden, sollen zur Stärkung des Fußverkehrs beitragen und wurden auch in das Mobilitätskonzept aufgenommen. Der Antrag zum Pättchen-Konzept ist auch der Grund für die auffällig hohe Antragsanzahl (13) im Jahr 2018, denn er wurde in insgesamt zehn Einzelbeschlüsse aufgeteilt.

Zwischen den Themen Radverkehr (18), ÖPNV (15) und ruhender Verkehr (19) herrscht während des Untersuchungszeitraums weitestgehend ein Gleichgewicht. Während für den Radverkehr auch der Ausbau und die Optimierung der Wege(-führung), häufig in Verbindung mit dem Fußverkehr, steht, liegt der Schwerpunkt für den ÖPNV auf der verbesserten Gestaltung und Erreichbarkeit von Haltestellen, als auch der Taktung. Die Anträge zum ruhenden Verkehr sind sehr divers. Es gibt sowohl Anträge zur Einrichtung von weiteren Parkverbotszonen und der stärkeren Kontrolle des ruhenden Verkehrs, als auch Anträge zur Verbesserung der allgemeinen Parksituation in bestimmten Bereichen oder der Schaffung von neuen Stellplätzen.

Insgesamt sind unter den Anträgen auch viele kleine Anliegen, wie die Einrichtung oder Versetzung von wenigen Stellplätzen, die Beschilderung an Straßen und Wegen oder der

¹ Verkehrsschau und Verkehrskommission werden beide von Rhein-Sieg-Kreis durchgeführt. Die Verkehrsschau wird in gesetzlich vorgeschriebenen zeitlichen Abständen von der Straßenverkehrsbehörde unter Beteiligung von Polizeibehörde, Ordnungsamt, Straßenbaulastträger und der entsprechenden Gemeinde durchgeführt. Sie dient der Überprüfung von Sinnhaftigkeit und Wahrnehmbarkeit der einzelnen Verkehrsregelungen im Gemeindegebiet. (https://www.rhein-sieg-kreis.de/vv/produkte/Amt_36/Abteilung_36.1/Verkehrsschau.php)

Aufbringung von Piktogrammen, zu finden. Auffallend bei den Antragstellern ist, dass nur wenige Anträge von mehreren Parteien zusammengestellt werden. Am aktivsten sind dabei die CDU und die Freien Wähler Alfter mit jeweils 27 Anträgen innerhalb des Untersuchungszeitraums. Die Grünen und die FDP dagegen stellten nur knapp halb so viele Anträge, können jedoch eine bessere Erfolgsquote (9 von 15 und 9 von 14) vorweisen.

3.3 Übergreifende Beobachtungen

Die Analyse der Ratsentscheidungen zeigt erhebliche Unterschiede, gerade im Verhältnis der gestellten Anträge zu den angenommenen Anträgen. Insgesamt wurde recht wenig entschieden. Die Zahl der wirklich wichtigen und bahnbrechenden Entscheidungen, die auf eine Einleitung der Verkehrs- und Mobilitätswende hinweisen, bleibt überschaubar (z.B. das Förderprogramm 4x4 Radverkehrsförderung in Darmstadt, Pilotprojekt Tempo 30 in Bonn, Pilotprojekt kostenlose Stadtbuslinien an Samstagen in Bocholt, Ost-West-Radtrasse in Lünen mit hohem Qualitätsstandard vergleichbar mit Vorzeigeprojekt Leezenpatt aus den 1990er Jahren, Qualitätsstandards für Fahrradstraßen und Implementierung stadtreionaler Velorouten in Münster, deutliche Personalaufstockung in der Verkehrsplanung u.a. in Bonn, in Leverkusen, Aufnahme der Position "Fahrradverkehr" in der Bauleitplanung, d.h. in den Begründungen zu B-Plänen und FNP-Änderungen). Karlsruhe und Freiburg i.B. zeichnen sich demgegenüber durch einen weniger auf Einzelprojekte fokussierten, sondern eher strategischen Ansatz aus, der durch Kontinuität gekennzeichnet ist.

Auffällig viele Entscheidungen mit Push-Charakter wurden vertagt, in Ausschüsse verwiesen, abgelehnt, oder zunächst in Form von Prüfaufträgen verzögert. Oder sie wurden noch in der Ratssitzung geändert und in Teilabstimmungen zerlegt. Es zeigt sich, dass die Hypothese einer starken Veränderung (im Sinne von Aufweichung) von ursprünglich ambitionierten verkehrspolitischen Zielen im Verlauf des Entscheidungsprozesses zumindest bis 2017 – 2018 durchaus plausibel ist. Viele Vorgänge verbleiben im Status der „zur Kenntnisnahme“ (etwa in Darmstadt).

Im Hinblick auf die Zeitverläufe zeigen sich in einigen Städten Ähnlichkeiten. So war das Jahr 2019 in Bonn und Leverkusen, aber auch in Darmstadt ein Jahr mit auffallend vielen Vorgängen; dies hängt vermutlich mit den drohenden Fahrverboten zusammen. Auch in Zusammenhang mit der Erarbeitung eines Mobilitätskonzeptes beschäftigen sich die Gemeinderäte in der Regel mehr mit Verkehrspolitik.

Stadtteilvertretungen spielen in einigen Städten eine große Rolle (Leverkusen, zum Teil auch Dortmund).

Im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit ist erkennbar, dass Maßnahmen des ÖPNV größere Akzeptanz finden als Maßnahmen des Radverkehrs und vor allem des Parkraummanagements.

3.4 Rolle der Parteien

Die Parteipolitisierung der Kommunalpolitik ist seit den 1960er Jahren kontrovers diskutiert worden. Dabei dominierten zwei Pole die Diskussion. Einerseits die eher konservative Position, die sich bis auf Ernst Forsthoff zurückführen lässt und der lokalen Ebene eigentlich jeden politischen Charakter absprach. Diese sollte sich, so die Vorstellung, unpolitisch an der Klärung von Sachfragen orientieren:

„Die kommunalpolitischen Fragen lassen sich viel schwerer unter dem Aspekt parteipolitischer Programme erfassen und beurteilen als Probleme der Bundes- und Landespolitik. Es gibt keine christliche Straßenbeleuchtung und keine sozialistischen Bedürfnisanstalten“ (Theodor Eschenburg in DER SPIEGEL vom 16.03.1960).

Die in den 1970er Jahren gerade in NRW, Hessen und Niedersachsen zunehmende Parteipolitisierung der Kommunalpolitik wurde in der Folge als Ausmaß definiert, in dem es örtlichen Parteiorganisationen und Parteivertretern gelang, die Kommunalpolitik personell und inhaltlich stark zu beeinflussen (Egner 2018). Einer sachgerechten Problemlösung war das nicht immer zuträglich.

Das Gegenmodell war der City-Manager bzw. das City-Management-Modell, bei dem der City-Manager als unpolitischer Verwaltungsexperte gedacht wird, der dem Rat zuarbeitet. Tatsächlich beobachten wir in den letzten Jahren einen Trend hin zu überparteilich agierenden OB's und Beigeordneten (zumindest in Hessen und Baden-Württemberg (BW)), was mit der Direktwahl zu erklären ist.

Für die von uns betrachteten Städte lässt sich zusammenfassend sagen, dass die FDP eher selten als Treiber der Verkehrswende wirkt und selten entsprechende Anträge einbringt. Eher handelt es sich um Änderungsanträge (meist zum Parken). Die AfD ist ähnlich einzuordnen.

Demgegenüber nimmt Die Linke in vielen Kommunalparlamenten die Rolle einer progressiven verkehrspolitischen Partei ein und stellt weitreichende Anträge (kostenloser ÖPNV, Tempo 30). Dies geschieht häufig in Kombination mit klimapolitischen Positionen.

Die SPD ist zumeist konstruktiv und aktiv, auch dort, wo sie in der Rolle der Oppositionspartei agiert (wie in Darmstadt). Eine Ausnahme ist Dortmund, wo die SPD seit vielen Jahren die Mehrheit stellt und eher als Bremsen der Verkehrs- und Mobilitätswende gesehen wird. Anträge der SPD beziehen sich häufig auf den ÖPNV (z.B. Sozialticket).

Die CDU-Fraktionen sind nicht grundsätzlich gegen die Verkehrswende, insbesondere, wenn sie Teil einer Regierungskoalition sind. Allerdings werden überwiegend Pull-Maßnahmen (E-Mobilität, ÖPNV) sowie Maßnahmen der Verkehrssicherheit unterstützt. Die Förderung des Radverkehrs wird unterstützt, wenn diese nicht auf Kosten des MIV realisiert wird.

Die Lokalen Wählergruppen sind eine heterogene Gruppe. In der Tendenz vertreten diese Gruppen eher Positionen, die sich gegen die Verkehrswende richten. Eine Sondersituation finden wir in Freiburg vor, wo von kleineren Parteien verkehrspolitische Positionen jenseits der Grünen vertreten werden.

In den NRW Kommunen schlägt die bundespolitische Prägung noch eher durch. Dies bestätigen Ergebnisse der lokalen Politikforschung, die feststellen, dass in NRW Kommunen

die großen Parteien Koalitionen häufig mit Blick auf die aktuelle Landesregierung bilden. Egner und Grabietz haben dies für die Wohnungspolitik untersucht (Egner und Grabietz 2018; Bogumil et al. für die kommunale Haushaltskonsolidierung, Bathge 2016, siehe auch Abel 2022; für BW: Ebinger 2016). Kleine Parteien und Wählergruppen kommen im Gegensatz zu Freiburg, Karlsruhe und Darmstadt kaum zum Zug und dies schadet der inhaltlichen Breite der Diskussion und damit der Innovationsfähigkeit. Eine Ausnahme bildet Bonn mit der Koalitionsbeteiligung von Volt (seit 2020).

D.h. in Summe bestätigen sich zwei zentrale Einsichten, die so aber noch nicht mit der Verkehrspolitik in Verbindung gebracht wurden, aber denen der lokalen Klimapolitik ähneln (Schulze und Schoenefeld 2022, 1). Auf dem Index der institutionellen Stärke der Bürgermeister liegt BW ganz oben, NRW ganz unten, d.h. die Räte können in NRW die Strategien oder die Agenda des Bürgermeisters stärker torpedieren (Egner 2018). In BW dominiert ein konkordanzdemokratisches Muster (am Konsens orientiert), in NRW die Parteienkonkurrenz, d.h. im Zweifel entscheidet die Position / Ideologie der Partei und nicht die Sachfrage.

3.5 Rolle der Verwaltung

In vielen Beiträgen zur Verkehrs- und Mobilitätswende wird die Verwaltung zugleich als Teil des Problems als auch als Weg zu dessen Lösung gesehen. Auf der Grundlage unserer Beobachtungen lässt sich eine solche Einschätzung nicht bestätigen. Wenngleich vereinzelt von Abstimmungsproblemen zwischen Tiefbau und Verkehrsplanung oder Umweltverwaltung und Verkehrsplanung gesprochen wird, kann - anders als bei Burkhard Horn (2021b) - die Verwaltung nicht zwangsläufig als Bremser verstanden werden. Eher werden Konzepte der Verwaltung durch den Rat kassiert denn umgekehrt (z.B. Gebühren Bewohnerparken in Karlsruhe).

Diesbezüglich hat es die Verwaltung leichter, wenn strategische Konzepte vorliegen; das gilt für die Beantwortung von Anfragen oder die Verfassung von Stellungnahmen der Verwaltung, da die Antworten in gewisser Weise vorformatiert sind (Karlsruhe). Darin zeigt sich der Stellenwert der VEPs, Masterpläne und strategischen Programme. Ein zentrales Problem der Verwaltung ist die Personalausstattung. Jedoch haben Personalaufstockungen in den letzten 10 Jahren durchaus stattgefunden (z.B. in Bonn, in Darmstadt, moderat auch in Leverkusen und insbesondere beim Radverkehr in Dortmund).

4 Gesamtbetrachtung

Wachter und Holz-Rau stellen in ihrem Paper die These auf, dass der Spielraum der kommunalen Verkehrsplanung und -politik hinsichtlich der MIV(-F) begrenzt ist (WiVER Arbeitspapier Nr. 5). Jedenfalls lässt sich im Städtevergleich plausibel belegen, dass drei von der lokalen Politik nur bedingt bis gar nicht beeinflussbare Faktoren einen erheblichen Einfluss auf das Verkehrsverhalten haben. Dazu gehören die starke Präsenz von Universitäten (gerade in kleineren und mittleren Großstädten), eine wenig bewegte Topographie und die Einwohnerzahl. Diese Faktoren stehen im Zusammenhang mit einer höheren Rad- und ÖPNV-Nutzung, sowie geringeren MIV-Wegehäufigkeiten und einer geringeren Motorisierungsquote. Zudem dürfte die Flächenausdehnung eine Rolle spielen.

Aus Sicht der politischen Entscheidungsprozesse lassen sich in ähnlicher Weise Faktoren formulieren, die allerdings deutlich vielfältiger und weniger belastbar sind und i.d.R. kombinatorisch auftreten (Zimmermann 2022). Dazu gehören

- Das Vorhandensein von auslösenden Ereignissen ist eher förderlich (z.B. Ende der Nord-Ost Umgehung in Darmstadt, drohende Fahrverbote im Kontext der Luftreinhaltepolitik, schlechtes Abschneiden in Rankings);
- Fragmentierte politische Strukturen im Rat ohne Konkordanzorientierung, die die Verwaltungsspitze schwächen sind eher ein Hemmnis (und in BW aufgrund der starken Stellung des politisch eher unabhängigen OB weniger problematisch);
- Die langjährige Dominanz der Großparteien kann hemmend wirkend (inkl. Kohabitation und/ oder große Koalitionen);
- Wenige Impulse von außen sind ebenfalls hemmend (z.B. Abwesenheit von Radentscheiden, wenige Bürgeranträge).

Damit sind die Bedingungen der Pfadkreation im Sinne einer Verkehrs- und Mobilitätswende benannt (Schreyögg et al. 2003). Nimmt man die politischen Faktoren hinzu, so sind die Ausgangsbedingungen für die Kommunen außerhalb NRWs besser. Umgekehrt lassen sich tentativ für Leverkusen und Dortmund eher unvorteilhafte Ausgangsbedingungen vermuten.

Die Fülle der in den Anträgen vorgesehenen Maßnahmen weist eher in Richtung eines breiten Policy-Wandels. D.h. die Verkehrs- und Mobilitätspolitik ist als Resultat von Förderprogrammen, veränderten politischen Konstellationen und dem allgemeinen Handlungsdruck (Luftreinhaltung) in vielen Städten expansiv. Sie erstreckt sich auf bisweilen kleinteilige Maßnahmen aus den verschiedensten Bereichen (Rad- und Fußverkehr, ÖPNV, Parken). Die Regulierungsintensität nimmt dagegen kaum zu, was zum Teil auf fehlende Weichenstellungen auf Bundesebene zurückzuführen ist (Tempo 30 stadtweit). Derzeit konzentriert sich die Zunahme der Regulierungsintensität auf das Bewohnerparken (vorrangig Darmstadt, Karlsruhe, Freiburg).

Literatur

- Abel, Dennis (2021): The diffusion of climate policies among German municipalities. In: *Journal of Public Policy* 41 (1), S. 111–136. DOI: 10.1017/S0143814X19000199
- Arndt, Wulf-Holger; Drews, Fabian (2019): *Mobilität nachhaltig planen: Erfolge und Hindernisse in deutschen Städten. Ergebnisse einer Umfrage zu kommunalen Verkehrsentwicklungsplänen*. Berlin: Difu (Sonderveröffentlichung).
- Bathge, Thomas (2016): Kommunale Entscheidungsstrukturen in Nordrhein-Westfalen. In: J. Bogumil, L. Holtkamp (Hrsg.), *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland*, Stadtforschung aktuell, DOI 10.1007/978-3-658-11847-1_1, Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Benz, Arthur (2021): *Policy Change and Innovation in Multilevel Governance*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Bönker, Frank (2008): Interdependenzen zwischen Politikfeldern – die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung. In: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg.) *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, S. 315–330. Wiesbaden: VS Verlag.
- Ebinger, Falk (2016): Kommunale Entscheidungsstrukturen in Baden-Württemberg. In: J. Bogumil, L. Holtkamp (Hrsg.), *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland*, Stadtforschung aktuell, DOI: 10.1007/978-3-658-11847-1_1, Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Egner, Björn (2018): Die institutionellen Beziehungen der Bürgermeister in Deutschland zum Rat und zur kommunalen Verwaltung, Heinelt, Hubert; Egner, Björn; Richter, Timo Alexander; Vetter, Angelika; Kuhlmann, Sabine Seyfried, Markus (Hrsg.) 2018: *Bürgermeister in Deutschland Problemsichten - Einstellungen – Rollenverständnis*. Nomos Baden-Baden, 19-24.
- Egner, Björn; Grabietz, Katharina J (2018): In search of determinants for quoted housing rents: Empirical evidence from major German cities. In: *Urban Research & Practice* 11(4), S. 460-477. DOI: 10.1080/17535069.2017.1395906
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25: S. 275–296.
- Horn, Burkhard (2021a): Expertise „Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Mobilitäts- und Verkehrswende auf kommunaler Ebene im Kontext von Experimentierräumen“ Berlin, (im Auftrag des WZB)
- Horn, Burkhard (2021b): Strategiepapier „Klimaschutz und Mobilität“ Im Auftrag der Stadt Freiburg im Breisgau Geschäftsordnung des Gemeinderats der Stadt Freiburg i. Br. vom 26. Mai 2020
- Howlett, Michael R. (2019): Assembling and evaluating an effective policy design. In: Howlett, Michael, *The Policy Design Primer*, S. 115-132. London: Routledge.
- Knill, Christoph; Schulze, Kai; Tosun, Jale (2010): Politikwandel und seine Messung in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung: Konzeptionelle Probleme und mögliche Alternativen. *Politische Vierteljahresschrift* 51(3), S. 409–432.
- Schreyögg, Georg; Sydow, Jörg; Koch, Jochen (2003): Organisatorische Pfade – Von der Pfadabhängigkeit zur Pfadkreation? In: *Managementforschung* 13 (2003), hrsg. von G. Schreyögg und J. Sydow, Gabler Verlag: Wiesbaden, S. 257-294
- Schulze, Kai; Schoenefeld, Jonas J. (2022): Parteiendifferenz in der lokalen Klimapolitik? Eine empirische Analyse der hessischen Klima-Kommunen, *Z Vgl Polit Wiss* 15 (4), S. 525–550. DOI: 10.1007/s12286-021-00510-8
- Wenzelburger, Georg; Zohlhöfer, Reimut (2015) Konzepte und Begriffe in der Vergleichenden Policy-Forschung in: G. Wenzelburger, R. Zohlhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung*, 15-32
- Zimmermann, Karsten (2022) Entwicklungsmuster lokaler Verkehrspolitik, In: Detlef Sack, Holger Straßheim, Karsten Zimmermann (Hrsg.) *Renaissance der Verkehrspolitik. Politik- und mobilitätswissenschaftliche Perspektiven*. Wiesbaden: Springer VS, i.E.

Anhang

Übersicht über verkehrspolitische Vorgänge in den Gemeinderäten der Untersuchungsstädte von Sommer 2014 bis Sommer 2021

Dortmund

	<i>Gesamt</i>	<i>angenommen</i>	<i>Prüfauftrag</i>	<i>vertagt oder verwiesen</i>	<i>abgelehnt</i>
<i>Vorgänge</i>	115	82	2	15	7
<i>Push</i>	17	9	0	2	4
<i>Rad</i>	15	13	0	1	1
<i>ÖV</i>	20	18	1	0	0
<i>Parken</i>	10	6	0	2	2
<i>Fuß</i>	3	3	0	0	0

Anmerkung:

Push gesamt: 2 zur Kenntnis genommen

ÖV gesamt: 1 zur Kenntnis genommen

Karlsruhe

	<i>Gesamt</i>	<i>angenommen</i>	<i>Prüfauftrag</i>	<i>Vertagt, verwiesen oder durch Stellungnahme erledigt</i>	<i>abgelehnt</i>
<i>Vorgänge</i>	149	47	2	76	12
<i>Push</i>	38	19	0	14	5
<i>Rad</i>	27	4	0	19	2
<i>ÖV</i>	29	16	0	10	3
<i>Parken</i>	14	4	0	7	3
<i>Fuß</i>	9	0	0	8	0

Münster

	<i>Gesamt</i>	<i>angenommen</i>	<i>Prüfauftrag</i>	<i>vertagt oder verwiesen</i>	<i>abgelehnt</i>
<i>Vorgänge</i>	135	43	0	90	2
<i>Push</i>	14	3	0	10	1
<i>Rad</i>	50	13	0	36	1
<i>ÖV</i>	60	21	0	39	0
<i>Parken</i>	7	1	0	5	1
<i>Fuß</i>	15	4	0	11	0

Bonn

	<i>Gesamt</i>	<i>angenommen</i>	<i>Prüfauftrag</i>	<i>vertagt oder verwiesen</i>	<i>abgelehnt</i>
<i>Vorgänge</i>	133	93	2	22	15
<i>Push</i>	25	13	0	8	4
<i>Rad</i>	37	26	2	4	5
<i>ÖV</i>	48	35	0	7	6
<i>Parken</i>	11	7	0	3	1
<i>Fuß</i>	2	2	0	0	0

Freiburg i.B.

	<i>Gesamt</i>	<i>angenommen</i>	<i>Prüfauftrag</i>	<i>vertagt oder verwiesen</i>	<i>abgelehnt</i>
<i>Vorgänge</i>	67	57	5	0	3
<i>Push</i>	17	15	2	0	0
<i>Rad</i>	15	13	1	0	1
<i>ÖV</i>	15	13	0	0	2
<i>Parken</i>	11	9	2	0	0
<i>Fuß</i>	3	2	1	0	0

Darmstadt

	<i>Gesamt</i>	<i>angenommen</i>	<i>Prüfauftrag</i>	<i>vertagt oder verwiesen, zur Kenntnis genommen</i>	<i>abgelehnt</i>
<i>Vorgänge</i>	150	99	2	40	9
<i>Push</i>	35	23	2	10	0
<i>Rad</i>	55	51	2	1	3
<i>ÖV</i>	40	29	1	7	4
<i>Parken</i>	18	13	0	5	0
<i>Fuß</i>	18	14	0	3	1

Anmerkung:

Push gesamt: 8 zur Kenntnis genommen

Leverkusen

	<i>Gesamt</i>	<i>angenommen</i>	<i>Prüfauftrag</i>	<i>vertagt oder verwiesen</i>	<i>abgelehnt</i>
<i>Vorgänge</i>	101	46	3	18	30
<i>Push</i>	13	6	0	2	5
<i>Rad</i>	25	13	0	6	6
<i>ÖV</i>	19	14	0	1	4
<i>Parken</i>	11	2	0	5	4
<i>Fuß</i>	2	0	0	1	1

Lünen

	<i>Gesamt</i>	<i>angenommen</i>	<i>Prüfauftrag</i>	<i>vertagt oder verwiesen</i>	<i>abgelehnt</i>
<i>Vorgänge</i>	40	27	2	3	8
<i>Push</i>	5	4	0	0	1
<i>Rad</i>	13	10	0	0	3
<i>ÖV</i>	7	7	0	1	0
<i>Parken</i>	1	1	0	1	1
<i>Fuß</i>	4	3	0	0	0

Bocholt

	<i>Gesamt</i>	<i>angenommen</i>	<i>Prüfauftrag</i>	<i>vertagt oder verwiesen</i>	<i>abgelehnt</i>
<i>Vorgänge</i>	51	23	2	17	4
<i>Push</i>	4	2	0	0	2
<i>Rad</i>	11	7	0	2	1
<i>ÖV</i>	18	5	0	11	0
<i>Parken</i>	5	0	0	2	2
<i>Fuß</i>	1	1	0	0	0

Alfter

	<i>Gesamt</i>	<i>angenommen</i>	<i>Prüfauftrag</i>	<i>vertagt oder verwiesen, zur Kenntnis genommen</i>	<i>abgelehnt</i>
<i>Vorgänge</i>	107	55	4	29	3
<i>Push</i>	17	7	0	10	0
<i>Rad</i>	18	9	0	5	0
<i>ÖV</i>	15	11	0	1	1
<i>Parken</i>	19	9	1	4	0
<i>Fuß</i>	32	23	0	6	1

Anmerkungen:

Vorgänge insgesamt: 16 sonstige (12 zur Kenntnisnahme, 1 erledigt, 3 zurückgezogen)

Push: 1 zur Kenntnis genommen

Rad: 1 zurückgezogen

ÖV: 2 zur Kenntnis genommen

Parken: 2 zur Kenntnis genommen, 2 zurückgezogen

Fuß: 1 zur Kenntnis genommen, 1 zurückgezogen



Forschungsprojekt „Wirksamkeit strategischer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik“



Prof. Dr.-Ing. Christian Holz-Rau

christian.holz-rau@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-2270

Prof. Dr. Joachim Scheiner

joachim.scheiner@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-4822

Prof. Dr. Karsten Zimmermann

karsten.zimmermann@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-2426

Isabelle Wachter, M. Sc.

isabelle.wachter@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-4150

Oliver Huber, M. Sc.

oliver.huber@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-6932

Dr. Patricia Feiertag

patricia.feiertag@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-2401

Martin Randelhoff, M. Sc.

martin.randelhoff@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-2298

Laura Wächter, M. Sc.

laura.waechter@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-2478